

Nils Heuberger

Interkantonale Zusammenarbeit aus Sicht der Regionen

Erste Resultate der BADAC-Erhebung über die Behörden und
die kantonalen Verwaltungen 2008

Working paper de l'IDHEAP 02/2010

Lehrstuhl schweizerische Verwaltung und institutionelle Politik

Chaire Administration suisse et politiques institutionnelles

Der Autor bedankt sich bei Dr.Christophe Koller für seine Anregungen



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome

L'Université pour le service public

Interkantonale Zusammenarbeit aus Sicht der Regionen

Erste Resultate der BADAC-Erhebung über die Behörden und die kantonalen Verwaltungen 2008

Nils Heuberger¹

Lehrstuhl schweizerische Verwaltung und institutionelle Politik
Chaire Administration suisse et politiques institutionnelles

Working paper de l'IDHEAP no 02/2010
Septembre 2010

*Dieses Dokument befindet sich auf der Internetseite <http://www.idheap.ch/aspi> >Publikationen>Working paper
Sowie auf der Seite der BADAC : <http://www.badac.ch> > publikationen*

*Ce document se trouve sur notre site Internet: <http://www.idheap.ch/aspi> > publications > Working paper
Ainsi que sur le site de la BADAC: <http://www.badac.ch> > publications*

© 2010 IDHEAP, Chavannes-près-Renens

¹ Wissenschaftlicher Mitarbeiter der BADAC und Doktorand am Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP);
Collaborateur scientifique auprès de la BADAC et doctorand à l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP).

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	4
Regionale interkantonale Zusammenarbeit.....	5
Interkantonale Vereinbarungen.....	7
Gesamtschweizerische interkantonale Zusammenarbeit.....	8
Fazit.....	10

Zusammenfassung

In einer neuen BADAC-Studie wird untersucht, wie stark die Regionen der Schweiz in das Netzwerk der interkantonalen Zusammenarbeit eingebunden sind.

Es kann gezeigt werden, dass die einzelnen Gebiete unterschiedlich stark an interkantonalen Regionalkonferenzen partizipieren. Der Kanton Tessin ist in 20 entsprechenden Konferenzen aktiv (Konferenzen von Regierungsräten, in welchen weniger als 26 Kantone vertreten sind). Ebenfalls beteiligen sich die Ostschweiz (durchschnittlich 16 Regionalkonferenzen) sowie der Raum Zürich und der Espace Mittelland (12 und 10 Regionalkonferenzen) stark an solchen Gremien, während in der Zentral- und in der Westschweiz (7 respektive 8.5 Regionalkonferenzen) die regionale interkantonale Zusammenarbeit rein quantitativ eine geringere Rolle spielt. Zudem sind letztere Regionen seltener Mitglied in interkantonalen öffentlich rechtlichen Stiftungen sowie Verbänden und Körperschaften und schliessen weniger häufig interkantonale Vereinbarungen ab. Der Kanton Tessin, welcher zwar in zahlreichen Regionalkonferenzen mitarbeitet, ist aufgrund seiner geographischen Randlage ebenfalls verhältnismässig an wenigen Verträgen mit anderen Kantonen beteiligt.

Die Studie zeigt, dass sich die interkantonale Zusammenarbeit häufig auf regionaler Ebene abspielt und dass zwischen einer lokalen Kooperation und den gesamtschweizerischen interkantonalen Konferenzen unterschieden werden muss: Obwohl die gesamtschweizerische interkantonale Zusammenarbeit mit der Inkraftsetzung der NFA an Bedeutung gewinnt, sind Konkordate, an welchen mehr als zwei Drittel aller Kantone beteiligt sind (die „grossen“ Konkordate werden meist von den gesamtschweizerischen Direktorenkonferenzen ausgehandelt), im Verhältnis zur Gesamtheit der interkantonalen Vereinbarungen nach wie vor relativ selten (an ungefähr 20% der Konkordate partizipieren mehr als 17 Kantone). Zudem ist die Anzahl Konkordate auch mit Inkrafttreten der NFA am 1.1.2008 bisher nicht stark angestiegen. Im kantonalen Durchschnitt traten im Jahre 2008 2.5 neue Vereinbarungen in Kraft, was durchaus im Rahmen der Jahre davor liegt.

Résumé

Cette étude de la BADAC analyse le niveau d'implication des régions et des cantons dans le réseau des collaborations intercantionales.

Nos résultats démontrent que certaines parties de la Suisse participent davantage aux collaborations intercantionales via les Conférences régionales. Le canton du Tessin est particulièrement actif à ce niveau avec une participation dans 20 Conférences régionales différentes (Conférences des Gouvernements avec moins de 26 cantons participants). La Suisse orientale est également très active (en moyenne 16 affiliations), tout comme Zürich et l'Espace Mittelland (12 et 10) alors que les cantons de la Suisse centrale et de la Suisse romande sont moins impliqués (7, respectivement 8,5 participations en moyenne). De même, ces derniers sont plus rarement membres de fondations, d'associations ou de corporations de droit publics intercantionales. Si la participation aux conférences régionales est élevée au Tessin, ce dernier passe moins par les accords concordataires (à caractères généralement plus administratifs que politiques) à cause de la distance géographique et linguistique.

L'étude montre aussi que les collaborations intercantionales s'opèrent le plus souvent sur le plan régional et qu'il faut bien distinguer les coopérations locales des collaborations regroupant l'ensemble des cantons, beaucoup plus rares. L'introduction de la nouvelle répartition des tâches (RPT) en 2008 a certainement eu pour conséquence de renforcer la collaboration intercantonale. Or, les concordats regroupant plus des 2/3 des cantons restent plutôt rares et ils doivent être soutenus par les Conférences intercantionales regroupant tous les cantons s'ils veulent aboutir (seuls 20% des concordats regroupent plus de 17 cantons). Notre enquête montre aussi que le nombre de concordats n'a pas fortement augmenté en 2008. On compte en effet en moyenne 2,5 nouvelles collaborations entre le 1.1 et le 31.12.2008.

Einleitung

Die interkantonale Zusammenarbeit ist ein Phänomen in der politisch administrativen Landschaft der Schweiz, welches zunehmend an Bedeutung gewinnt und in letzter Zeit kontrovers diskutiert wird (z.B. Debatte über das Schulkonkordat [HarmoS](#)). Deshalb wurde dieser Thematik in der BADAC-Erhebung über die Behörden und die kantonalen Verwaltungen 2008² erstmals ein eigener Frageblock gewidmet.

Die interkantonale Zusammenarbeit manifestiert sich einerseits durch interkantonale Konferenzen, in welchen über diese entschieden wird und andererseits durch Einrichtungen, an welchen mehrere Kantone beteiligt sind, sowie durch interkantonale Verträge - Vereinbarungen oder Konkordate genannt³ - welche als Produkte der interkantonalen Zusammenarbeit bezeichnet werden können.

Dass die Kantone Verträge untereinander abschliessen, hat in der Schweiz eine lange Tradition. Wie frühere Studien der BADAC zeigten (z.B. Bochsler/Koller et al. 2005: 94), hat die Anzahl der interkantonalen Konkordate in den letzten 100 Jahren stetig zugenommen. Dass die Kantone gemeinsame politische Entscheide treffen und auf diese Weise auch an aussenpolitischen Fragen beteiligt sind, ist aber eher jüngeren Datums. Unter anderem sind die bilateralen Verträge mit der EU ein Grund für die zunehmende Bedeutung der interkantonalen Zusammenarbeit. Besagte Verträge haben Auswirkungen auf kantonale Zuständigkeiten, es wurde also unabdingbar, in kantonsrelevanten Angelegenheiten des Bundes die erforderliche Koordination und Information der Kantone sicherzustellen (Minger 2003: 9).

Die interkantonale Zusammenarbeit spielt auch bei der Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleiches und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) eine Rolle. Die NFA hat zum Ziel, die Aufgabenbereiche im schweizerischen politischen System zu entflechten. Diejenigen Aufgaben, welche den Kantonen zufallen, werden unter anderem durch interkantonale Vereinbarungen geregelt. Aus diesem Grund räumt der „NFA“-Artikel 48a der Bundesverfassung den Konkordaten einen wichtigen Stellenwert ein, und es wurde die Möglichkeit geschaffen, diese in bestimmten Bereichen allgemeinverbindlich zu erklären. Die Anzahl neuer Verträge, welche auf Grund der NFA ausgearbeitet werden und schweizweite Regelungen zum Ziel haben, dürften aber im Vergleich zur Gesamtheit der Vereinbarungen bescheiden sein. Die weitaus grösste Zahl von interkantonalen Verträgen wird zwischen einzelnen (wenigen) Kantonen abgeschlossen. Die interkantonale Zusammenarbeit spielte denn auch bereits vor der Etablierung des bilateralen Weges zwischen der Schweiz und der EU und lange vor Inkrafttreten der NFA eine bedeutende Rolle (Bochsler/Koller et al. 2005; Sciarini/Bochsler 2006).

Neben den bilateralen Verträgen mit der EU und der Umsetzung der NFA gibt es eine Vielzahl weiterer Gründe für die zunehmende Bedeutung der interkantonalen Zusammenarbeit. Die interkantonale Mobilität (Wohnortwechsel zwischen Kantonen), welche seit 1997 wieder wächst (vgl. BFS 2004), lässt es zum Beispiel zunehmend als störend erscheinen, wenn sich die Bedingungen in den Kantonen stark unterscheiden. Nicht zuletzt deswegen wurden Konkordate im Schulbereich ausgearbeitet. Aber auch ökonomische Gründe spielen eine Rolle: So ist es bei bestimmten öffentlichen Gütern ineffizient, wenn sie von jedem Kanton einzeln zur Verfügung gestellt werden. Ein einzelner Kanton wäre zum Beispiel kaum mehr in der Lage, eine international angesehene Universität zu führen und zu finanzieren, deshalb ist er darauf angewiesen, dass sich andere daran beteiligen. So sind zum Beispiel Nichtuniversitätskantone durch Konkordate dazu verpflichtet, Universitätskantone für Studierenden zu entschädigen, welche eine entsprechende Ausbildung absolvieren. Das gleiche gilt für die hochspezialisierte Medizin, die Behörden sind auch hier um Konkordatslösungen bemüht.

Die interkantonale Zusammenarbeit, welche neben den Ebenen Bund, Kantone, Gemeinden an Einfluss gewinnt, ist aber zunehmend in die Kritik geraten. Dies zeigte sich zum Beispiel in der Ablehnung des Schulkonkordats HarmoS in bisher sieben Kantonen (Heuberger 2009). Bisweilen wird befürchtet, dass mit der interkantonalen Zusammenarbeit eine neue institutionelle Ebene am entstehen ist, welche sich der demokratischen Kontrolle durch Parlamente entzieht (Iff/Sager/Herrmann/Wirz 2009). Dieses Papier geht unter anderem der Frage nach, ob solche Befürchtungen berechtigt sind.

² Frageblock „Interkantonale Zusammenarbeit“ vgl. http://www.badac.ch/docs/enquetes/ESAC08_de.pdf

³ In der Literatur werden die Begriffe der Vereinbarung und des Konkordats nicht schlüssig voneinander abgegrenzt, weshalb sie auch in diesem Papier bedeutungsgleich verwendet werden. vgl. Jaag (1999-2003); BADAC-Definitionen: <http://www.badac.ch/de/badac/definitions.php#>

Regionale interkantonale Zusammenarbeit

Bereits frühere Studien der BADAC haben sich mit der interkantonalen Zusammenarbeit, insbesondere mit den Konkordaten, beschäftigt. Durch die Auswertung der Resultate unserer neusten Umfrage soll die Thematik nun vertieft werden. Eine Frage von besonderem Interesse ist dabei die Intensität der Zusammenarbeit in den einzelnen Regionen. Bereits die Studie Bochsler/Koller et al. zeigte, dass die Kantone unterschiedlich stark in das Netzwerk der interkantonalen Zusammenarbeit integriert sind, so unterscheidet sich die Anzahl Konkordate, welche die einzelnen Kantone abgeschlossen haben, beträchtlich (Bochsler/Koller et al. 2005: 97).

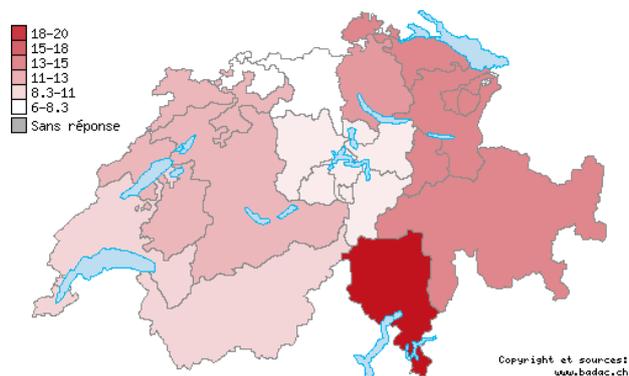
Ein erster Blick auf die Ergebnisse der Umfrage 2008 bestätigt diese Feststellung und zeigt andererseits, dass unter dem Begriff der interkantonale Zusammenarbeit weniger zu verstehen ist, dass die Kantone mit einer Stimme sprechen und sich demnach eine vierte Beschlussebene unseres Staates herausbildet, sondern dass es sich in vielen Fällen um eine regionale Angelegenheiten handelt: Während 18 gesamtschweizerische Konferenzen existieren, geben Kantone an, in bis zu 24 Regionalkonferenzen (Kanton Thurgau) vertreten zu sein. Die grossen Ostschweizer Kantone St. Gallen und Thurgau sind in besonders vielen Regionalkonferenzen vertreten, ebenfalls der zweisprachige Kanton Bern und der Kanton Tessin als Vertreter der italienischen Sprachregion. In der Westschweiz, in welcher regionale Konferenzen rein quantitativ eine verhältnismässig geringere Rolle spielen, nimmt der Kanton Waadt, welcher eine Brückenfunktion zwischen den verschiedenen Regionen der Westschweiz innehat, eine zentrale Rolle bezüglich der regionalen Zusammenarbeit ein.

Tabelle: Anzahl Regionalkonferenzen⁴, nach Kanton, Stand 2008

1. ZH	12
2. BE	14
3. LU	8 ^[1]
4. UR	- ^[2]
5. SZ	8
6. OW	5
7. NW	8
8. GL	9
9. ZG	7
10. FR	10
11. SO	- ^[2]
12. BS	- ^[2]
13. BL	5 ^[3]
14. SH	6
15. AR	20 ^[4]
16. AI	18
17. SG	23
18. GR	13 ^[4]
19. AG	7
20. TG	24
21. TI	20
22. VD	11
23. VS	- ^[2]
24. NE	9
25. GE	6 ^[5]
26. JU	8

- [1]: C-C: Nicht vollständig, Statistiken werden nicht erhoben.
 [2]: Keine Antwort / Sans réponse
 [3]: C-C: zum Teil Schätzungen.
 [4]: C-C: Antwort auf Nachfrage beim Kanton.
 [5]: C-C: Conférence suisse des directrices et directeurs de la Santé (CDS)
 Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS)
 Association Vaud-Genève (Assemblée plénière)
 Conférence des chefs de département de l'économie (CDEP)
 Conférence des chefs de départements de l'économie de Suisse occidentale (CDEPSO)
 Conférence romande de la loterie et des jeux.

Karte 1: Anzahl Regionalkonferenzen nach Grossregionen, Stand 2008 (Durchschnittliche Anzahl Mitgliedschaften der Kantone in den einzelnen Regionen)



Region
1. Genfersee-region : [GE, VS, VD]
2. Espace Mittelland : [BE, FR, JU, NE, SO]
3. Nordwestschweiz : [AG, BL, BS]
4. Zürich : [ZH]
5. Ostschweiz: [AR, AI, GL, GR, SG, SH, TG]
6. Zentralschweiz: [LU, NW, OW, SZ, UR, ZG]
7. Tessin : [TI]

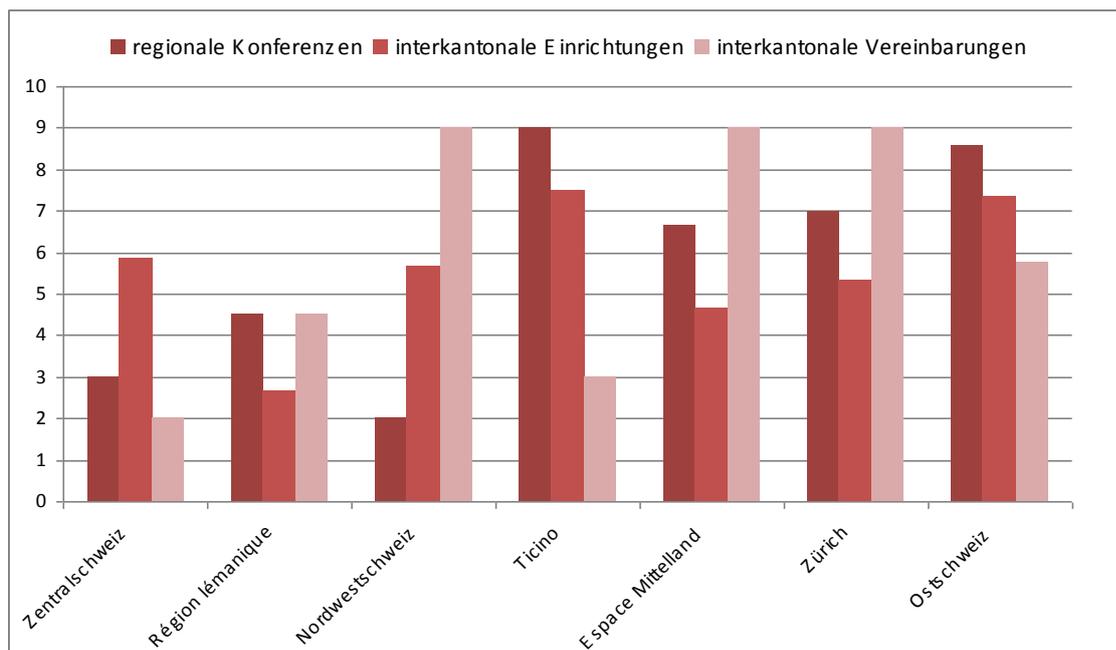
Quelle: BADAC-Erhebung über die Behörden und die kantonalen Verwaltungen 2008

⁴ mit politischer Zielsetzung, bestehend aus Regierungsräten (weniger als 26 Mitglieder)

Die Regionalkonferenzen bestehen zum einen aus den Regierungen der einzelnen Regionen, andererseits gibt es auch Konferenzen, welche entlang funktionaler Räume gebildet sind zum Beispiel die Metropolankonferenz in Zürich oder die Regierungskonferenz der Bergkantone. Ausser den regionalen Regierungskonferenzen existieren regionale Direktorenkonferenzen, die einzelne Sachgebiet abdecken wie Gesundheit oder Bildung (vgl. Iff/Sager/Herrmann/Wirz 2009 sowie Staatskanzlei des Kantons Bern 2007).

Neben den Regionalkonferenzen konzentrierte sich die BADAC-Umfrage 2008 auf zwei weiteren Dimensionen der interkantonalen Zusammenarbeit. Zum einen wurde die Mitgliedschaft in interkantonalen Einrichtungen untersucht, nämlich in öffentlich rechtlichen Stiftung (z.B. Institutionen wie Bildungsinstitute, welche als Stiftungen organisiert sind), Verbänden (Kantone schliessen sich in Zweckverbänden zusammen z.B. Zweckverband für Kehrrechtsbeseitigung, Abwasserreinigung etc.) und Körperschaften (Kantone schliessen sich zur Erfüllung einer Aufgabe zu öffentlich rechtlichen Körperschaften zusammen z.B. Fachhochschule Zentralschweiz). Zum anderen wurde nach dem juristischen Aspekt der interkantonalen Zusammenarbeit gefragt, indem die Anzahl interkantonomer Vereinbarungen eruiert wurde. Um die verschiedenen Formen dieser Zusammenarbeit vergleichbar zu machen, wurden Indices für die Messung deren Intensität gebildet, welche Werte zwischen 1 und 10 annehmen können, wobei 10 bedeutet, dass der Kanton zu den 10% der Kantone mit den höchsten Werten gehört, 1 zu denjenigen mit den niedrigsten. Aus den drei Items interkantonale öffentlich rechtliche Stiftung, Verbände und Körperschaften wurde ein Gesamtindex „Mitgliedschaft in interkantonomer Einrichtungen“ gebildet. Die drei darin erfassten Items korrelieren untereinander stark⁵ weshalb der Index aussagekräftig ist.

Grafik 1: BADAC-Indices für interkantonale Zusammenarbeit in aufsteigender Reihenfolge 2008



Quelle: BADAC-Erhebung über die Behörden und die kantonalen Verwaltungen 2008

Bezüglich der Einbindung in interkantonale Gremien kann ein Unterschied zwischen den Regionen festgestellt werden: So ist die Ostschweiz stark in die interkantonale Zusammenarbeit integriert, ebenfalls Zürich oder die Region Espace Mittelland, insbesondere der Kanton Bern, sind gut vernetzt. Der Kanton Bern ist bisweilen in Regionalkonferenzen verschiedener Regionen Mitglied z.B. Westschweiz sowie Nordwestschweiz (vgl. z.B. EDK-Regionalkonferenzen <http://www.edk.ch/dyn/13326.php>). Ebenfalls hat der Kanton Zürich Einsitz in verschiedenen entsprechenden Gremien. Auch der Kanton Tessin, welcher sich geographisch an einer Randlage befindet, sucht eine starke Integration in das interkantonale Netzwerk. Wie beim Kanton Bern könnte auch hier die Begründung darin liegen, dass der Kanton sowohl mit der Deutschschweiz als auch mit der Romandie

⁵ Krombachs alpha = 0.74. Dies bedeutet, dass zum Beispiel ein Kanton, der in vielen interkantonomer Stiftungen Mitglied ist, auch zu zahlreichen Verbänden oder Körperschaften zugehörig ist.

Beziehungen aufrechterhält. Die Region Zentralschweiz und die Genferseeregion sind hingegen weniger stark ins interkantonale Netz eingebunden.

Im Allgemeinen ist festzustellen, dass Regionen mit starkem wirtschaftlichem Gewicht wie die Nordwestschweiz oder Zürich zahlreiche interkantonale Vereinbarungen abschliessen, während eher periphere Regionen, wie die Ostschweiz und das Tessin, besonders aktiv in interkantonalen Konferenzen mitarbeiten, die Anzahl abgeschlossener Vereinbarungen im Vergleich zu diesem Engagement aber geringer ist. Letztere Regionen bringen sich also vor allem politisch stark in die interkantonale Zusammenarbeit ein. Eine mögliche Interpretation dieses Sachverhaltes wäre, dass grössere und finanzstarke Kantone weniger darauf angewiesen sind, sich bei der Ausarbeitung von Vereinbarungen einzubringen und viel Energie in deren Zustandekommen zu investieren, da sie es sich eher leisten können, Zusammenarbeitsangebote auch abzulehnen.

Die Genferseeregion und die Zentralschweiz sind weniger stark in das interkantonale Netzwerk integriert als andere Regionen. Dies könnte daran liegen, dass mit der Zentralschweizer und der Westschweizer Regierungskonferenz etablierte Konferenzen vorliegen, welche zahlreiche Bereiche bereits regeln und weniger Einzelabkommen abgeschlossen werden. Ebenfalls werden seltener Beziehungen mit anderen Regionen eingegangen als dies zum Beispiel in der zweisprachigen Region Espace Mittelland oder im Zentrumsanton Zürich der Fall ist. Die Kantone der Region Lémanique mit den urbanen Zentren Lausanne und Genf weisen zudem eine Grösse aus, welche es erlaubt, viele Aufgaben ohne die Hilfe anderer Kantone auszuführen. In der Zentralschweiz könnte umgekehrt gerade die geringe Bevölkerungszahl der Kantone (mit Ausnahme des Kantons Luzern, welcher eine Zentrumsfunktion in der Zentralschweiz innehat) mit ein Grund für die eher schwach ausgeprägte interkantonale Zusammenarbeit sein. Da gewisse Aufgaben beispielsweise im Kulturbereich gar nicht angeboten werden, bestehen auch keine entsprechenden Abkommen.

Am stärksten verbreitet ist die interkantonale Zusammenarbeit jedoch in der Grenzregion Ostschweiz, welche auch intensive Kontakte zu Nachbarländern pflegt. Die Ostschweizer Kantone pflegen traditionell zahlreiche Beziehungen sowohl untereinander als auch mit der Region Zürich (vgl. Bochsler/Koller 2005: 97). Die Region weist selber wenige urbane Zentren auf, was die Verflechtung mit Zürich begründet und unter anderem dazu führt, dass auch Zürich eine Region mit ausgeprägter interkantonaler Zusammenarbeit ist. Die meisten Ostschweizer Kantone weisen eine Grösse auf, welche ihnen die Mittel zur Verfügung stellt, sich in vielen Bereichen zu engagieren. Im Gegensatz zum Beispiel zu den Kantonen der Genferseeregion sind sie dennoch meist zu klein und zu wenig finanzkräftig, um gewisse Leistungen selbst zu erbringen. Sie sind somit auf interkantonale Zusammenarbeit angewiesen.

Bezüglich der Grösse der Kantone wirken zwei Effekte einander entgegen, was die Ausprägung der interkantonalen Zusammenarbeit betrifft. Grössere Kantone erledigen mehr Aufgaben, bevölkerungsschwache kümmern sich zum Beispiel nicht um die Spitzenmedizin, weshalb es Bereiche gibt, in welchen Verträge ausschliesslich zwischen bevölkerungsstarken Kantonen abgeschlossen werden. Kleinere sind dafür häufiger darauf angewiesen, Aufgaben gemeinsam zu erledigen oder Leistungen in anderen Kantonen einzukaufen. Da sich die beiden Effekte beinahe die Waage halten, unterscheidet sich das Total der Vereinbarungen nicht stark zwischen bevölkerungsstarken und bevölkerungsschwachen Kantonen, was dazu führt, dass in letzteren die Anzahl Vereinbarungen pro Kopf der Bevölkerung viel höher liegt als in ersteren (vgl. Tabelle 2).

Interkantonale Vereinbarungen

Die Vereinbarungen stellen einen wichtigen Bestandteil der interkantonalen Kooperation dar, sie können als eines der „Produkte“ der Zusammenarbeit angesehen werden. Aus diesem Grund wird den Konkordaten in diesem Papier ein eigenes Kapitel gewidmet. Für die BADAC-Erhebung 2008 wurde nur nach den von Regierungsrat und Parlament verabschiedeten Vereinbarungen gefragt. In einer früheren Studie der BADAC (vgl. Bochsler/Koller et al. 2005) wurde die Anzahl aller Vereinbarungen berechnet (vgl. Tabelle 2)⁶. Die Intensität der Einbindung der Regionen in das Netzwerk der Konkordate, im Verhältnis zueinander, stimmt in beiden Studien überein. Die Zentralschweiz sowie die lateinischsprachige Schweiz verzeichnen eine eher kleine Anzahl von interkantonalen Vereinbarungen, die übrigen Deutschschweizer Regionen eine grosse. Zudem zeigen die

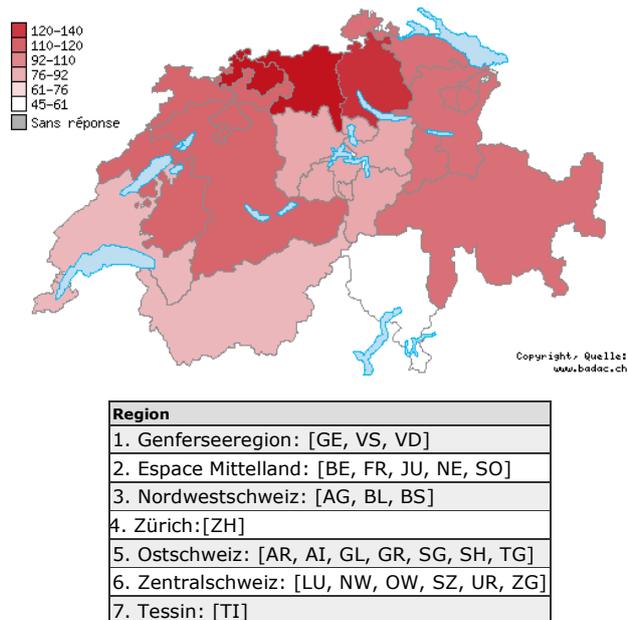
⁶ Insgesamt 733 Vereinbarungen (ohne Doppelzählungen); Anhand von Daten der Föderalismusdatenbank des Föderalismusinstitutes der Universität Freiburg ermittelt (vgl. www.lexfind.ch)

Resultate der BADAC-Erhebung über die Behörden und die kantonalen Verwaltungen 2008, dass nur 20% der interkantonalen Vereinbarungen mehr als 17 Kantone umfassen und somit als „grosse“ Konkordate, an welchen mindestens zwei Drittel der Kantone partizipieren, gelten.

Tabelle 2: Anzahl interkantionaler Vereinbarungen nach Kanton 2003

	Anzahl Konkordate	Konkordate pro 1000 Einwohner
1. ZH	128	0.1
2. BE	142	0.1
3. LU	79	0.2
4. UR	67	1.9
5. SZ	96	0.7
6. OW	85	2.6
7. NW	86	2.2
8. GL	84	2.2
9. ZG	68	0.7
10. FR	93	0.4
11. SO	119	0.5
12. BS	143	0.8
13. BL	161	0.6
14. SH	69	0.9
15. AR	95	1.8
16. AI	67	4.5
17. SG	218	0.5
18. GR	67	0.4
19. AG	113	0.2
20. TG	114	0.5
21. TI	45	0.1
22. VD	99	0.2
23. VS	64	0.2
24. NE	94	0.6
25. GE	60	0.1
26. JU	85	1.2

Tabelle/Karte 2: Anzahl interkantionaler Vereinbarungen 2003 nach Grossregionen
(Durchschnittliche Anzahl Vereinbarungen der Kantone in den einzelnen Regionen)



Quelle: BADAC, Bochsler/Koller et al 2005

In der aktuellen BADAC-Umfrage wurde ebenfalls nach der Anzahl neuer interkantionaler Vereinbarungen im Jahre 2008 gefragt. 2008 ist das Jahr der NFA-Inkraftsetzung. Im kantonalen Durchschnitt sind in diesem Jahr 2.5 neue interkantonale Vereinbarungen in Kraft getreten. Diese Zahl liegt durchaus im Rahmen der von Bochsler/Koller et al. für die Jahre 1993-2003 aufgezeigten Entwicklung der Konkordate. Die NFA hat vorläufig also noch nicht zu einer starken Zunahme der Vereinbarungen geführt und das Jahr 2008 stellt keine Zäsur dar, was die Intensität der interkantonalen Zusammenarbeit betrifft. Die NFA gibt den Kantonen vor allem die Kompetenz, in bestimmten Sachbereichen Regelungen auszuarbeiten, und diese können gemäss dem neuen Artikel 48a der Bundesverfassung für allgemeingültig erklärt werden. Wie wir gesehen haben, handelt es sich bei interkantonalen Vereinbarungen aber häufig um regionale Angelegenheiten, was bedeutet, dass die neuen Vereinbarungen, welche auf Grund der NFA ausgearbeitet werden, rein quantitativ ein verschwindend kleiner Teil der Gesamtheit der interkantonalen Konkordate darstellen.

Gesamtschweizerische interkantonale Zusammenarbeit

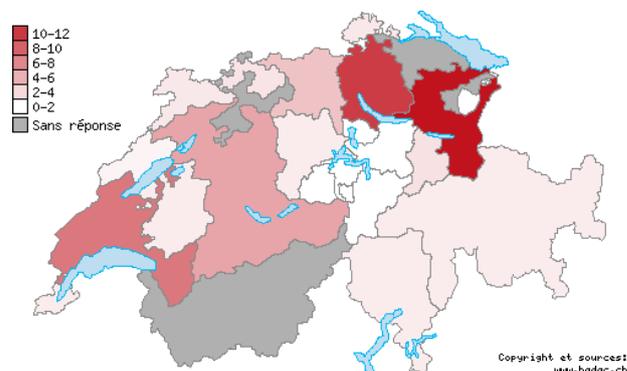
Ebenfalls wurde in der Umfrage 2008 die Frage gestellt, wie viele Personen die Kantone beschäftigen, um die Verbindung mit den interkantonalen Organisationen sicherzustellen. Es zeigt sich, dass diese Zahlen nur schwach mit der Eingebundenheit in die interkantonale Zusammenarbeit korrelieren. Vielmehr ist festzustellen, dass die Anzahl Personen, welche die Kantone in diesem Zusammenhang beschäftigen, mit deren Grösse zusammenhängt. Das Phänomen konzentriert sich vor allem auf bevölkerungsstarke Kantone. Ebenfalls spielt die geographische Distanz zum Haus der Kantone eine Rolle. So beträgt die Anzahl entsprechender Stellen im Kanton St. Gallen 12, im näher an Bern gelegenen Kanton Aargau aber lediglich 3.1 - und im Kanton Zürich 10,

im Kanton Bern dagegen 4.1. Die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Region hat bezüglich der Anzahl Angestellter, welche die Zusammenarbeit mit den Konferenzen sicherstellen, hingegen keinen signifikanten Einfluss. Dies im Unterschied zur *regionalen* Zusammenarbeit, deren Intensität sich zwischen den Gebieten stark unterscheidet.

Es ist demnach wichtig, zwischen *regionaler* Zusammenarbeit und der Zusammenarbeit, an welcher *alle* Kantone beteiligt sind, zu unterscheiden. Die gesamtschweizerische interkantonale Zusammenarbeit geht meistens von den interkantonalen **Konferenzen** aus, welche im Haus der Kantone angesiedelt sind, und es wird eine gesamtschweizerische Vereinheitlichung in bestimmten Bereichen angestrebt (z.B. HarmoS bei der obligatorischen Schule). Es müssen nicht zwingend die Kantone, welche bei der regionalen Zusammenarbeit eine wichtige Rolle spielen, besonders aktiv in gesamtschweizerischen interkantonalen Gremien mitarbeiten.

Tabelle/Karte 3: Anzahl Angestellte, um die Zusammenarbeit mit den interkantonalen Konferenzen sicherzustellen, Stand am 31.12.2008

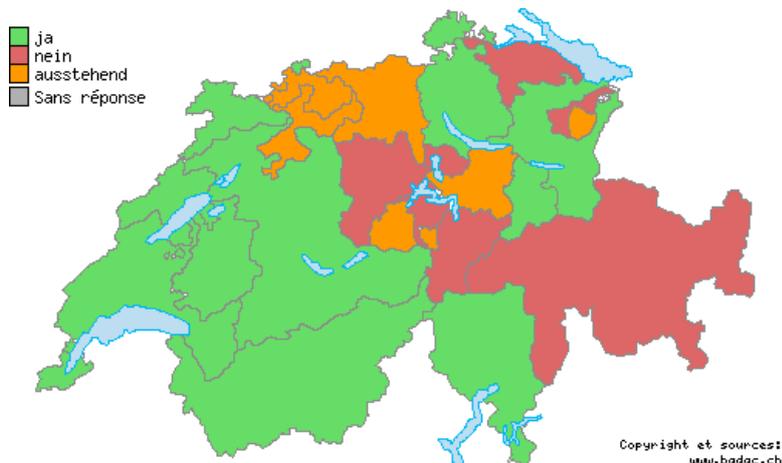
1. ZH	10	^[1]
2. BE	4.7	
3. LU	1	
4. UR	0	
5. SZ		0
6. OW	0	
7. NW	0	
8. GL	1.6	
9. ZG	0	
10. FR	1	
11. SO	-	^[2]
12. BS	-	^[2]
13. BL	1.5	
14. SH	1.3	
15. AR	-	^[2]
16. AI	0.1	
17. SG	12	
18. GR	1	^[3]
19. AG	3.1	
20. TG	-	^[2] ^[4]
21. TI	1	
22. VD	7	^[5]
23. VS	-	
24. NE	0.7	^[6]
25. GE	1	^[7]
26. JU	1.2	



- [1]: C-C: Schätzung.
 [2]: Keine Antwort / Sans réponse
 [3]: C-C: Für zentrale Koordinationsarbeiten.
 [4]: C-C: Aufgaben sind in der Staatskanzlei und den Departementen verteilt.
 [5]: C-C: Impossible à déterminer. Dans chaque département, un ou plusieurs collaborateurs traitent les dossiers des conférences intercantionales. On peut partir de l'idée que cela pourrait correspondre à environ 1 EPT par département, soit 7 EPT (ordre d'idée).
 [6]: C-C: Une personne travaillant à 70% est spécifiquement chargée de ce relais. Par contre, dans les départements, d'autres personnes peuvent consacrer une petite partie de leur temps de travail à ces relations mais le chiffre en EPT n'est pas disponible.
 [7]: C-C: Il n'y a pas d'ETP spécialement engagée pour assurer le relais avec les organisations. Un rapide calcul nous amène toutefois à estimer que c'est la valeur d'environ 1 ETP qui est consacré aux aspects de liaison.

Quelle: BADAC-Erhebung über die Behörden und die kantonalen Verwaltungen 2008

Das Schulkonkordat HarmoS ist momentan die am kontroversesten diskutierte interkantonale Vereinbarung. Diese Diskussion sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass Konkordate, welche Lebensbedingungen, wie in diesem Fall die Gestaltung der obligatorischen Schule, gesamtschweizerisch vereinheitlichen, relativ selten sind. Wie in diesem Papier gezeigt wurde, geht es bei interkantonaler Zusammenarbeit viel häufiger um die gemeinsame Erbringung einer Leistung. Ein Blick auf die Kantone, welche dem Schulkonkordat beigetreten sind, zeigt, dass durchaus auch solche, welche ansonsten eher schwach in die interkantonale Zusammenarbeit eingebunden sind, wie die Kantone der Westschweiz, dem Schulkonkordat positiv gegenüberstehen. Demgegenüber lehnten Ostschweizer Kantone wie Graubünden und Thurgau, welche relativ stark an der interkantonalen Zusammenarbeit auf regionaler Ebene partizipieren, das HarmoS-Konkordat ab (vgl. Heuberger 2009).

Karte 4: Zustimmung/Ablehnung HarmoS-Konkordat, Stand am 10.9.2010

Quelle: BADAC, Heuberger 2009, aktualisiert 2010

Fazit

Die interkantonale Zusammenarbeit ist ein sehr verbreitetes Instrumentarium in der politisch administrativen Landschaft der Schweiz. Besonders ausgeprägt ist sie in der Ostschweiz (die Kantone sind durchschnittlich in 16 Konferenzen Mitglied), aber auch in der Region Zürich (der Kanton Zürich ist in 12 Konferenzen vertreten) sowie im Espace Mittelland (durchschnittlich 10 Konferenzen). Eine Verbreitung der interkantonalen Zusammenarbeit in einer Region heisst nicht zwingend, dass diese ebenfalls an einer gesamtschweizerischen Vereinheitlichung bestimmter Bereiche interessiert ist. Dies zeigt sich deutlich am Beispiel der Ostschweiz, wo bestimmte vorwiegend dezentral organisierte Kantone mit ausgeprägter Gemeindeautonomie das HarmoS-Konkordat abgelehnt haben, obwohl sie bezüglich der Regionalen Zusammenarbeit mit anderen Kantonen stark vernetzt sind (TG, GR).

Das Papier zeigt, dass sich die interkantonale Zusammenarbeit häufig auf regionaler Ebene abspielt und dass gesamtschweizerische Konkordate, welche von den Direktorenkonferenzen - die im Haus der Kantone in Bern räumlich zusammengeführt wurden - ausgehandelt werden, relativ selten sind. Bei interkantonomer Zusammenarbeit handelt es sich in vielen Fällen um Übereinkünfte, an welchen wenige (Nachbar)kantone beteiligt sind. Trotz deren Stärkung ist die Befürchtung, dass an den kantonalen Parlamenten vorbei eine neue Struktur geschaffen wird, welche in Konkurrenz mit dem Bund tritt, noch nicht eingetroffen. Eher geht es um die Koordination meist klar definierter Aufgaben zwischen (einzelnen) Kantonen, welche diese aufgrund ökonomischer Notwendigkeiten gemeinsam ausführen. Deren Tragweite ist oft zu beschränkt, als dass tatsächlich von einer Gefährdung des demokratischen Entscheidungsprozesses gesprochen werden könnte. Vereinbarungen, welchen alle 26 Kantone beitreten und die einen Einfluss auf das tägliche Leben aller Bürgerinnen und Bürger haben, sind auch nach Inkrafttreten der NFA relativ selten. Im Jahre 2008 betreffen nur rund 20% der interkantonomer Vereinbarungen mehr als 17 und damit mehr als zwei Drittel der Kantone. Die Zunahme der interkantonomer Zusammenarbeit steht somit vor allem mit der zunehmenden Komplexität der durch die Kantone zu erfüllenden Aufgaben in Zusammenhang. Diese führt dazu, dass Leistungen häufiger nicht durch einzelne Kantone alleine erbracht werden können.

Obwohl interkantonale Zusammenarbeit, welche alle Kantone betrifft, nach wie vor eher die Ausnahme als die Regel darstellt, steht ausser Frage, dass zum Beispiel bei Konkordaten, welche eine Mehrheit der Kantone betreffen, die demokratische Partizipation von besonderer Bedeutung ist. Da die NFA erst am 1.1.2008 in Kraft getreten ist, kann noch nicht abschliessend beantwortet werden, ob diese längerfristig dennoch zu einer stärkeren Machtposition von interkantonomer Gremien führen wird. Aus diesem Grund ist auf die demokratische Legitimierung der interkantonomer Zusammenarbeit und insbesondere der Vereinbarungen in Zukunft ein besonders Augenmerk zu richten. Da sich die meisten interkantonomer Verträge aber nach wie vor auf einen geographisch eng beschränkten Raum beziehen, ist bei der generellen Forderung nach einem stärkeren

Einbezug der kantonalen Parlamente und weiterer Kreise eine gewisse Zurückhaltung geboten, wenn in Zukunft Verhandlungen zwischen den Kantonen nicht enorm verkompliziert werden sollen.

Die interkantonale Zusammenarbeit wird die BADAC auch in Zukunft beschäftigen und deren Weiterentwicklung nach Inkrafttreten der NFA soll beobachtet werden. Besonderer Aufmerksamkeit wird der Zusammenarbeit der Kantone im Hochschulbereich gewidmet unter anderem im Rahmen eines Dissertationsprojektes am IDHEAP.

Literatur

BFS (2004): Demografische Entwicklung in den Kantonen von 2002 bis 2040. Bundesamt für Statistik: Neuchâtel.

Bochsler, Daniel / Koller, Christophe et al. (2005): Die Schweizer Kantone unter der Lupe. Behörden, Personal, Finanzen. Haupt : Bern.

Sciarini, Pascal / Bochsler, Daniel (2006). Réforme du fédéralisme suisse: contribution, promesses et limites de la collaboration intercantonale. In: Chappelet, J L. Contribution à l'action publique/Beiträge zum öffentlichen Handeln. Presses polytechniques et universitaires romandes: Lausanne, 267-285.

Heuberger, Nils (2009): Interkantonale Harmonisierung der obligatorischen Schule aus Sicht der Städte. Eine Betrachtung anhand der HarmoS-Abstimmungsresultate, Working Paper de l'IDHEAP, 2 / 2009.

Iff, Andrea/ Sager, Fritz/Herrmann, Eva/Wirz, Rolf (2009) Interkantonale und interkommunale Zusammenarbeit Defizite bezüglich parlamentarischer und direktdemokratischer Mitwirkung (unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Bern). KPM: Bern.

Jaag, Tobias (1999-2003): Verwaltungsrecht des Kantons Zürich. Schulthess: Zürich.

Minger, Thomas (2003): Die Geschichte der Konferenz der Kantonsregierungen. In: 10 Jahre KdK. Konferenz der Kantonsregierungen: Bern.

Staatskanzlei des Kantons Bern (2007): Bericht des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 21. März 2007 über die Aussenbeziehungen des Kantons Bern. Staatskanzlei: Bern.